

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別:專題研究)

金融危機管理之研究

服務機關:高雄市政府財政局

出 國 人 職 稱:專員

姓 名:黃偉民

出國地區:美國

出國期間:民國:89年8月8日至90年2月7日

報告日期:民國90年5月3日

行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：金融危機管理之研究

頁數 25 含附件： 是 * 否

出國計畫主辦機關：行政院人事行政局

出 國 人 姓 名：黃偉民

服務機關：高雄市政府財政局

職 稱：專員

電 話：(07)3373083

出國類別：專題研究

出國期間：民國：89年8月8日至90年2月7日

出國地區：美國

報告日期：民國90年5月3日

內容摘要：

本研究主要朝向美國經濟金融情況及其對於全球經濟的連結，加上針對美國如何從事金融危機管理的制度及體系之建立加以研究，並對於美國財金機構之監管制度及危機管理作深入了解及研究，期望以美國的先進作法，作為我國改進金融體制與金融決策的參考。主要的研究結果與建議計有以下各項：

強化經濟知識的附加價值，建構新的管理模式。

健全金融管理法規與建立金融檢查制度。

(三)網羅具有檢查、稽核、資訊等各方面實務經驗、學有專精之各界人士，開發出一套能輔助檢查及監理作業進行之自動化稽核作業系統，提

供標準化檢查程序。

(四)、應將金融監理機關從財政部或中央銀行獨立出來，儘速建立「金融監督管理委員會」。

(五)加強資訊共享並充分實質合作，以加強金檢的實效。

(六)開發風險管理之自動化稽核作業系統及預警系統。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網(<http://report.gsn.gov.tw>)

目 次

金融危機管理之研究

壹、研究目的.....	5
貳、研究過程.....	5
參、研究內容.....	7
一、美國經濟情況及其對於全球經濟的連結.....	7
二、美國金融財務監理組織制度.....	9
(一)美國金融監理組織的概況.....	9
(二)美國金融監理的制度規範.....	11
肆、研究心得.....	14
一、強化經濟知識的附加價值，建構新的管理模式.....	14
二、依法而治建立制度.....	15
三、建立風險管理為基礎的金融檢查制度.....	16
(一)健全金融管理法規與建立金融檢查制度.....	16
(二)加強資訊共享並充分實質合作，以加強金檢的實效.....	18
(三)開發風險管理之自動化稽核作業系統及預警系統.....	19
伍、研究建議.....	20
陸、學術研討會研討報告.....	22
柒、結語.....	24

金融危機管理之研究

壹、研究目的

金融機構的健全營運及金融秩序之安定，乃是維繫國家經濟成長與金融發展之重要力量。綜觀近年來由於我國經濟與金融自由化、國際化日益開放，特別是世界各國在金融商品與金融活動方面也不斷有許多的創新與改進，加上電腦科技與通訊技術不斷提昇，尤其網際網路之技術普及化愈為精進，除使金融機構之經營更具自主性，相對的市場競爭及經營風險亦日益加劇，其中所隱含的金融高風險也就隨之一觸即發。

縱觀金融危機產生的原因計有以下數項：

一、國際資金移動日益頻繁，易於產生泡沫經濟。國際資金移動與貿易快速發展，對於我國經濟的發展有極大的助益，但是利之所在，弊亦隨之。國際資金固然可以帶來商機，但是如果沒有有效的導入生產性投資，也就是國際資金移動之增幅遠高於國際貿易成長，那麼很容易出現泡沫經濟，再加上各國經濟彼此互動關係益為密切，加深了全球金融市場的互動性，一旦泡沫經濟破滅，引起串連性的金融危機，極易波及其他地區，甚至蔓延至全球金融市場。1997年東南亞金融風暴的發生，足為明證。

二、制度僵化，經濟基本面不佳。一個國家特別是東南亞國家為吸引外資，並維護外資信心，匯率多採釘住美元的作法。過去因為美元走軟，此一政策做法極為有效。然而近年來美國經濟與美元走勢漸強，告成當地幣值高估，致使本國幣值大幅貶值，明顯削弱其出口競爭力，產生貿易逆差。由於貿易失衡情形無法改善，再加上各國一味追求經濟成長，民間企業與政府大量對外舉債投資，使得短期償債壓力極大，而引起國際投資資金的虎視眈眈，進而形成金妻風暴之危機。

三、金融開放失序。開發中國家的金融體質本來不是很完備，然而推動金融自由化的所涉及的範圍又極為廣泛，項目繁多，有其處理的優先順序。然而國家在推動金融自由化的過程中，在金融市場仍然處於高度保護，及處處設長的情形下，都貿然開放資本移動，導致國內市場資本外資充斥，信用快速擴張。由於這股龐大的短期資金流動性極高因此增加金融市場的不穩定性。

四．金融管理不當，金融體質脆弱。由於各國政治經濟關係密切，金融監督管理不健全，銀行多對於關係人不當放款，加上缺乏風險管理，造成逾放比率節節上升，資產品質快速惡化，一旦泡沫經濟破滅及遭遇外來衝擊時，金融機構壞帳比例頓然高升，將使經濟金融風暴一發不可收拾。

五、金融檢查制度欠缺健全，長久積弊日深。我國現行金融檢查制度的弊病主要乃在於監管單位複雜且事權不一，以目前新銀行由財政部負責金融檢查，舊銀行與外商銀行由中央銀行負責，基層金融機構由合庫負責，而加入存保的銀行由中央存保公司負責，發生問題再交由中央銀行複檢，金檢單位太多，事權無法統一，檢查意見分歧，容易失控而不易發揮金融檢查之功能。尤其是現行金融檢查人員編制嚴重不足，且金融檢查人員素質不良，專業訓練嚴重不足，實不足以擔任繁瑣的金融檢查工作，更不易事前偵查出可能發生的金融危機或經濟犯罪行為。再加上這些年國內政商關係極為惡質化，經營銀行之財團與地方派系利用國會或議會之質詢權與預算審查權干涉金融檢查工作，致使金融檢查工作執行面失去實際的效果，而弊端叢生。另外金融機構的內部管理制度及稽核制度不夠周延，以致容易引發集體舞弊及控管失當，如果金融監督單位未能及時發現異狀予以糾正，將引發金融危機。

因此我們應該如何健全金融法規制度，妥善處理金融危機緊急應變及善後，並建立金融危機相互支援體系，以有效防阻並管理社會之金融危機，乃有必要朝向美國經濟金融情況及其對於全球經濟的連結，以及針對美國如何從事金融危機管理的制度及體系之建立加以研究，並對於美國財金機構之監管制度、財產、債務、危機清算及國際金融市場之投資及危機管理作深入了解及研究，以作為我國改進金融體制與金融決策的參考。

貳、研究過程

本次出國專題研究之研究國家為美國，期間從民國八十九年八月八日至九十年二月七日，共計六個月，核定之研究項目為「金融危機管理之研究」，研究期間於美國布里茲堡大學(University of Bridgeport)分別選修了「國際財金管理」及「財金機構之財金管理」二門課程，從課程中研究美國的政經法規制度、及其如何預防並解決國際債務危機，及本身的金融危機，並了解美國經濟情況及其對於全球經濟的連結等相關內容。

除了選修相關課程之外，進修期間並安排以下觀摩參訪之行程：

於紐約市參觀華爾街股市、世界經貿中心及聯邦儲備局，瞭解美國財務金融管理制度及運作。

參訪費城美國銀行(Bank of America)及華盛頓DC之白宮、國會山莊、了解美國政經法規制度及金融危機監管及支援體系。

參訪波士頓的人民銀行(People ' s Bank)及金融中心瞭解金融及財務管理及程序。

前往奧克拉荷馬大學(Oklahoma City University)的Meinders of Business 參與課程相關研討會，會中討論開發中國家如何解決債務危機及如何健全金融體系。

參、研究內容

一、美國經濟情況及其對於全球經濟的連結

美國由於它的地理位置、整合性的內在市場及相關資源的獨立，美國並未完全依賴國際貿易，一般而言它的GDP仍然是少於11%。儘管如此美國已經是全球經濟的主要玩家。依據最近的統計，大約有350跨國公司在其境內製造生產，牽動了全部世界出口的30%，而且大約一半的這些跨國公司在美國設籍，同時在1990年代早期，這些公司呈現外殼或虛擬公司的情況。這些公司的功能乃在於協調及控制大多數自治的下屬生產線，或對於全球的分散的外資源生產的網路聯繫。這種全球公司的新型的操作模式已經使電腦及通訊技術時代的來臨成為可能，許多對於全球化極為重要的新數位技術，已經在美國發展。

在全球化過程中，美國政府已經扮演著非常重要的角色，不只在進行協商去除貿易障礙，它是一個基本的推動者，同時它也對於IMF及世界銀行提供重要的支持，更在鼓勵世界性的民主、自由市場及全球化的紮根環境叫作出了許多貢獻。同時美國在全球化過程的角色中，已使全球的貨幣趨勢朝向更整合的交錯貿易流動，以及投資及資本市場的整合。為了更擴展其程度，該趨勢是進行協商去除貿易障礙及主要地區貿易的發展，成就了世界性的反對政府控制經濟、解除管制、開放市場以

及私有化成為一般的普世化。

經濟自由化是一種全球化的一部分，這關係著今天的網路及電訊溝通的發展，這些新的數位技術的成就已超過促進貿易的努力，它們真正地立於全球化貨幣時代的中心。當一個國家和新世界經濟交合在電腦和通訊工業技術中，便宜的電腦和通訊工業技術不只有貿易自由化，且在整個全球化過程變成一種必須的要素。電腦和電訊聯絡技術已經克服了時間和空間地理上的障礙和語言轉換的障礙。基本上美國的經濟以知識資本為主要的生產要素，勞力、土地、資金的重要性都降低，其透過資訊不斷的創新，提昇產品的附加價值，同時善用現代化的資訊科技，以知識創意改變經濟結構。此乃「經濟知識」的具體實踐，美國正是勵行「知識經濟」決策作為的重要國家之一。

一般而言，一個國家每年的赤字達到超過3%的GDP，對於一個國家而言就十分的麻煩。一旦發生上述情況，政府時常嘗試去將債務貨幣化，即印製鈔票，如此將為未來的通貨膨脹播下種子。假如沒有發生上述情況，將促使利率傾向於增加，此一情況可能誘使國外資本的流動，而形成交換匯率上升的壓力，進而造成一種貿易的赤字，經濟或金融上的危機也可能因此形成。美國在1970年代中期到1990年代的中期，赤字已超過了過去四十年，並已達到超過3%的GDP，形成許多通貨膨脹的情況，此乃歸因於美國的債務貨幣化。如果實際的生產超過潛在的水準，同時實際的失業率低於自然水準之下，這時通貨膨脹率就會被期待加速產生。因此適當的貨幣政策乃完全集中在輸出的潛在程度及失業的自然率。在隨後期間美國實施緊縮貨幣政策，加上利率作為對於外國投資客具有相當吸引力，在這樣的觀念與作為之下，美國政府創造了超價值美元，進而解決了多年來財務赤字的問題。一般而論美國能夠解決此一經濟財務危機，乃是基於過去三年強壯的經濟。

過去這些年，儘管勞工市場呈現緊縮的跡象，通貨膨脹的威脅依然存在，然而美國聯邦政府進一步降低利率，以避免廣泛的經濟崩潰，結果美國的失業率降到30年來最低的4.1%，加以在1999年的後半年，美國聯邦政府維持開放市場委員會，採取先發制人的措施如緊縮貨幣政策、提高利率等，才適時降低了通貨膨脹的威脅。

美國在全球競爭的趨勢中，處於貨幣經濟系絡，儘管生產總量需要的快速成長及一種緊縮的勞工市場，將促成通貨膨脹的壓力。然而美國在此一情況之中，相反的卻形成一種已經製造低通貨膨脹率的良好經濟環境的事實。何以能夠形成此一情勢，吾人所看到的一個答案，或許是藉著電腦的新時代快速來臨及通訊技術的發達。

因為，它一方面刺激生產的復甦，一方面也維持了工資上漲的政策。由於全球競爭，公司聯盟的趨勢已失去了在美國勞工市場的優勢，而新數位技術的出現與應用，使公司的小型化及再造已經具有獲得領導巨大效率的可能性。它促使美國的經濟已經進入一個勞工高度雇用及低通貨膨脹的新的年代。這個事實性質是股巨大、複雜且互相關連，這個關聯已經對於通貨膨脹的趨勢產生了某種程度的限制。

此乃美國知識經濟的建立，穩定了經濟的發展，電腦和電訊聯絡技術已經克服了時間和空間地理上的障礙和語言轉換的障礙。特別是今天的網路及電訊溝通的發展，這些新的數位技術的成就已超過促進貿易的努力，它們真正地立於全球化貨幣時代的中心，細究運用在商業組織在整個世界的經濟中，即使最小的玩家，都可產生相當大的影響力。

由以上分析可知，靠著強而有力電腦網路及科技通訊設備，使即時傳遞已經成為可能，並且可以保持較低的庫存量，以降低成本和價格。同時它迫使公司去削減成本，提高生產量，同時靠著提供給消費者更好的產品及服務，及提供更合理的價錢，而全面地促進公司的獲利率。美國這種電腦網路及科技通訊設備積極性需要的成長的一系列的決策與作為，成功的化解了經濟上可能形成的危機，同時也已經提供了本身更包括全球經濟復甦的動力。

二、美國金融財務監理組織制度

(一)美國金融監理組織的概況

在金融危機管理的領域中，美國另一個值得我國學習的優點是美國金融財務監理組織制度。目前美國金融監理規範，就美國的金融市場稅制架構中，乃是藉由資訊公開、監事體系與責任追訴三者並行，並已朝向相互整合的方式，共同合作，並採取「有效審慎原則」作為監理標準。特別是美國的財經體制，具有完整的法律體系及依照法律規範形成的制度，這是美國建立金融穩定和社會進步的重要因素，也是美國值得我們學習的治國之道。首先我們來瞭解美國金融監理組織的概況。目前美國銀行最高檢查機關為聯邦金融機構檢查委員會(Federal Financial Institution Council)，其下有三個系統，分別敘述如下：

1. 財政部(Treasury Department):其下設通貨管理局(Office of the

Comptroller of Currency, OCC)及儲備機構管理局(Office of Thrift Supervision,OTC)負責管轄國家銀行、儲貸機構(Thrifts)及儲蓄銀行。

2. 聯邦準備理事會(Federal Reserve Board,FRB):透過所屬十二個地區的聯邦準備銀行(Federal Reserve Banks)管轄銀行控股公司、外國銀行及跨州業務。

3. 聯邦存款保險公司(Federal Deposit Institute Corp.FDIC):管轄三家存款保險銀行。在各州註冊之銀行則受該州銀行管理局(State Banking)之管轄。

依美國銀行法規定，監理銀行業務及金融服務之聯邦主管機關為聯邦金融監理局，銀行監理之中央權責委由聯邦金融監理局辦理，而聯邦金融監理局則直接向聯邦財政部報告。財政部負責聯邦金融監理局，發布金融監理指令及授權聯邦金融監理局負責相關金融監理。

另外聯邦存款保險公司(.FDIC)乃基於維護銀行體系之穩定所設立之聯邦政府機構，FDIC的組織架構乃與金融主管機構結合，主要乃因FDIC之五名成員包括財政金融局局長、儲貸協會監理局局長，及其他由總統提名並經參議院同意之專職董事。FDIC其任務不只處理金融機構的倒閉事件，更是主導金融風險及金融危機之預防工作。因為FDIC除辦理存款保險相關事宜外，同時也辦理金融檢查業務及擁有處分權，包括發布禁制令、科以民事罰金、命令停止部分或全部業務、撤換負責人，並可依造要保機構資本比率採取不同程度之立即糾正措施。美國FDIC由於可使用以資本為基準之及早糾正措施，可對資本尚未惡化至一定程度之要保機構進行處理，因而有效扮演金融機構停業前危機處理之角色，充分發揮防止金融危機之功能。

(二)美國金融監理的制度規範

1996年，美國財政部、聯儲委員會、聯邦存款保險公司等五家負責銀行監管的機構聯合頒布了一項規則，要求各個銀行對於有嫌疑的活動進行報告，採用統一的「嫌疑活動報告表」(Suspicious Activity Report)。同時財政部之下設立了「金融犯罪控制體系」(Financial Crime Enforcement Network)，各個銀行將報告表交到這個部門，然後由其根據不同情況，分發給不同機構處理。儘管美國在對付金融危機所採取的一系列措施中，我們發現即使是美國這種司法體制完善的國家，法律有時也落後於金融施罪實踐的發展。立法是隨著形勢的發展不斷完善的。一般而言

立法是隨著形勢的發展不斷趨於完善，而不存在著一個一蹴可及的完美法律制度。衡諸美國的金融監理法規制度都是先經長時間的研究改革並擬訂出具體有效的實施步驟，才逐漸成就現在的規模。茲簡單提出美國金融監理的制度規範如下：

1. 金檢人員的訓練與選派

美國的金檢人員須先受六個月的職前訓練與四年以上的實地在職訓練，再經過三天的考試始能取得金檢人員的資格，以執行職務，其乃實行金檢人員證照制度。另外紐約州銀行局1997年6月所發布的General Regulation of the Banking Board part 5，對於外國銀行在紐約地區分支機構辦理內部稽核人員的選派做了補充的規範，各外國銀行應指派具有專業資格的人員辦理金融法令內部稽核，該人員必須熟諳銀行會計、審計、控制，且每年必須接受相關專業訓練課程。若該分支機構年度金檢的評等太低時，該受檢單位應由總行直接指派獨立、常駐稽核人員，每年辦理全面性稽核並直接向總行提出報告。

2. 美國金檢單位的主要監管行動類型：

在1980年及1990年代，美國儲貸業金融危機及眾多的問題銀行，為了健全金融體制、防止金融危機，國會立法部門授權給予金檢單位許多新的權力，這些權力多涉及「金融監理管理行動」。一般而言處理產生危機與問題銀行的監管行動，可分為「非正式」及「正式」兩種。「非正式監管行動」包括道德勸說、銀行管理部門承諾函、銀行管理部門承諾函、銀行董事會決議函、及備忘錄等；「正式監管行動」則為金檢單位對銀行具有法律強制力的書面監控行動，包括書面協議、禁制令、民事罰鍰、暫停令、撤換及禁止令、資本補足令、迅速糾正行動令、調查令、及終止存款保險或聯邦儲備會員資格等。摘其重要者分述如下：

(1) 備忘錄

是以固定格式且需經銀行董事及金檢主管簽名的一種非正式協議，它通常適用於經實地檢查後，發現銀行存在多項缺失或顯著的財務惡化，監管單位相信銀行有自行更正能力。

(2) 禁制令

是依「聯邦存款保險法」第八(B)及八(C)條款辦理的一種正式監管行動，通常在下列非「安全及穩健」經營情況下，由金檢主管簽發：顯著財務惡化、明顯管理缺

失、違反法規及其他。禁制令可加上改正問題的「彌補行動」。例如，限制銀行及行員行動、處置放款及其它資產、撤銷決議、要求雇用合格管理人員及其他適當行動。簽發禁制令有同意、抗辯、暫時性等三種情況

(3) 書面協議：

是一種正式強制性監管行動，此意謂如未能符合協議條款，可對銀行或個人從事民事罰鍰等，其主要由聯邦儲備理事會採用。一般以銀行的下列問題為協議內容：財務惡化、政策及程序不足、管理憂慮、未遵守禁制令等。嚴重違法或內部濫權也可簽發書面協議。在聯邦儲備理事會批准書面協議後，需要銀行的理監事會談尋求共識。如未能獲取同意簽名，通常會簽發禁制令。

(4) 「迅速糾正行動」

是另一新的強制性正式監管行動，其乃根據1992年「聯邦存保公司改進法案」第三十八條款辦理。對於低於適足風險資本的銀行，金檢單位可禁止該行從事有關業務，且要求採取積極更正行動 包括提供一事接受的「資本回復計劃」。及早回復銀行安全及穩健經營並維持公眾信心。

近年來美國聯邦金檢體制的整合已成為美國國會中的重要議案，其中1993年布希的監理機關整合建議案、1994年美財政部亦提出金融監理機關整合計劃、1995年聯邦準備銀行提出本身的金融監理機關整合方案。而美國國會的銀行委員會主席李奇(James Leech)提出金融服務競爭法草案，整合美國的金融體制與法規。

3. 監理運作的收費與獨立

美國負擔金融監理任務之主要機關為聯邦金融監理局，其相關費用由各受監理之金融機構依資產規模攤派，另聯邦金融監理居於對金融機構執行特定檢查任務時亦依規定收取費用，並得要求預先支付。美國此種制度，有助於落實使用者付費之原則。如此得以使聯邦監理局得以預算獨立，不受政黨政治之干預，亦可減輕政府之負擔。

4. 適度的公布金融檢查資訊，以建立市場制裁的金融體制

在全球網路技術的蓬勃發展中，資訊傳輸及存取作業也愈來愈方便、快捷，因而藉由網路提供資訊與服務的業務也愈來愈多。美國金融監理機關在電腦及資訊技術的運用也持續保持超前世界各國。對內，架設企業網路，整合資訊，提供快而有

效的存取工具，供資訊查詢及下載使用；對外，建立網站，揭露金融機構經營資訊表現資訊自由化的成效。各監理機關彼此之間也透過網際網路相互連結，配合各種監理及檢查運用系統需要，也相繼建立許多資訊下載網站，供各地檢查及監理人員隨時下載資訊運用於系統中。

美國聯邦金融機構檢查委員會各相關監理機關得互相使用對方之資料庫系統，並訂有相關安全防護措施。美國財政部藉由資訊系統所收集的資料，則主動提供聯邦金融監理局之參考。此外，有關對金融機構資本準則、業務營運及金融制度之修正檢討等，財政部相關單份均須與其他單位充分協商溝通，再為定案。

5. 建立金融預警系統

美國特別強調金融危機的預警與防範。金融預警系統(Early Warning System)係指金融監理機關根據金融管理法規及金融機構穩健經營原則所制定的一套預測警示系統，它利用統計工具結合電腦運用，藉以診察或測試金融機構所申報之財務、業務資料，早期發現金融機構經營缺失及財務惡化趨勢，並採取適切之監理措施以匡正其缺失，俾維持其健全經營，以安定金融體系。美國的金融預警系統係藉由而設定金融機構營運、財務等指標之比較以篩選出有警訊之金融機構，以發揮預警系統防微杜漸的功能。

美國特別加強銀行內部及外部稽核，並從所建立的預警系統中執行內部控制措施。一旦發現銀行產生內部控管的缺失，或內部稽核適足恆堪憂時，則立即進行強制性外部稽核，使銀行內部的控制輔以有效的外部稽核。隨著資訊科技的進步，銀行業務也已邁向電腦化、自動化的作業，美國的銀行監理單位也跨入專業電子資料的監理檢查，以配合此一趨勢。此一檢查與一般例行性的檢查同時進行或分開辦理，提供金融預警系統有效性的重要反饋。

6. 「風險管理」系統自動稽核制度

銀行經營業務，不論是放款、投資、或交易衍生性金融商品，都面臨信用風險、市場風險、作業風險、法律風險及信譽風險等多重不同的風險、

隨著經濟自由化、全球化的趨勢，銀行所面臨的風險日益擴大。因此風險管理不僅成為銀行經營關鍵的重點項目，同時也是金融監理主管機構金檢的主要方向。基於此美國的銀行監理機構特別強調及公布新的風險管理衡量方法，尤其重視巴塞爾銀行監理委員會所公布的風險衡量標準，並以其作為風險管理的標準或規範。同

時美國實施的「風險管理」系統自動稽核制度，訂定利率風險評量方法及公式，提供資產負債及表外項目之經濟價值計算方法，設計利率風險揭露報表及研擬相關檢查作業程序，發展成一套自動化作業系統，供檢查及監理人員實際運用於監理業務。

肆、研究心得

一、強化經濟知識的附加價值，建構新的管理模式

美國經濟的高成長、低失業、低物價及財政積餘 被視為是資訊革命與技術創新所締造，特別是網際網路的存在與幾乎免費的資訊使「知識經濟」快速崛起。「知識經濟」以「全球化」同創商機與風險，各國不再以佔領國土來炫耀國力，而以競爭力來拓展產業版圖。無國界的經濟活動與網際網路，帶來了創造財富的商機與競爭失敗的風險。

1985-1995年間，幾乎美國所有的產業都歷經充分運用資訊及通訊科技的企業變革，同時也進行企業流程再造所形成的創新經營模式，其善用資訊科技將製程、設計、顧客關係管理的營運知識加以內化，並植基於組織內，這是美國得以遠離經濟與金融危機的成功關鍵要素。

台灣的經濟發展現正處於抉擇的十字路口，有必要強化知識的附加價值，建構新的管理模式，創造新的思維，也就是開創以創新為基礎的新經濟體系，在此一體系中，財經政策、金融體制，都應隨資訊與通訊科技的快速發展與高度運用，使我國的產出、就業及投資明顯轉向知識密集型產業。

二、依法而治建立制度

金融危機另一個最重要的原因在於無法依法而治(Role of Law)，形成法制體系與法制文化的不健全及紀律不彰。台灣於解嚴以後，民主化與自由化，讓企業重獲更大之自由空間，然而以此自由化之推展工作中，並沒有適處之紀律加以維持，紀律往往因政治力之影響，而使法規之嚴整性逐漸遭受嚴重之衝擊，部份企業以具有良好之黨政關係，所為無視法規為無物，其不論開始的借殼上市，或事後之投資公司之廣設及交叉持股、或無限制之擴張信用等，最根本之原因在於企業主無法以誠信及法規之守法為經營之基本理念，如所有的問題均以政治問題及政治手段解決，則非僅法治無法完成，民眾或業者即利室所有的方法取得政治地位，如此，市

場秩序將無重建之可能。若企業主不注重法規之遵循，則必須有外力之監督力量，否則，法規就此等違法經營者而言，將如入無人之境，而因此危害社會。

近年來政商關係錯綜複雜，同時經營銀行之財團與地方派系之政經勢力擴大，利用立法院，與省市議會之質詢權與預算審查權強力施壓，干涉金融檢查工作，財政首長受制於政治干涉，不能有效處理金融問題，致使金融檢查執行工作失效。

相對於國內環境的泛政治化，西方的法治社會中，政府問題僅為少數及例外應處理的問題，整體社會結構仍依照法律來加以執行。我國應正視積弊沈痾，對於法規制度不健全，未能有效遏止企業之不當財務操作造成金融危機等問題，實有必要針對企業自律、金融監理機制、證券市場管理的提出長期性之必要結構之法律與制度改革措施，並研究建立金融危機處理之合理機制，以強化危機處理能力並彌補短期救急措施之不足。因此金融業務的管理法規，須隨經濟金融環境之發展而跟上時代潮流，否則管理不當即成阻礙進步之絆腳石，更甚而增加許多不能滿足之需求之流竄入地下，而易於走向金融管理的邊緣死角。

三、建立風險管理為基礎的金融檢查制度

為了使金融自由化與紀律化並重，同時防止金融危機的發生，主管當局應採行金融管理的負面表列政策，只對一些足以構成危及金融安定之項目加以界定，其餘均應放手讓金融機構自由發揮，政府的金融管理政策並非在於事事管制、禁止，而是要在放寬金融活動空間下，善盡監督管理的角色。

政府一方面應加強推動各項金融自由化措施。例如：放寬外人投資限制，建立完全的申報及管理制度，放寬銀行業務範圍，大多數公營銀行完成民營化，發展資產管理業務、健全資本市場結構，新設立的期貨交易所應儘快運作，以增加金融避險工具。另一方面，欲預防金融危機之發生，惟有使用嚴格而健全之金融監理制度，並應健全金融法規，及積極執行金融檢查與內部稽核制度，充分掌握金融管理預警效果，使金融檢查「制度化」，方能事先預防金融危機。嚴格的金融監理制度應至少包括下列諸項：健全金融管理法規與建立金融檢查制度、加強資訊共享並充分實質合作，以加強金檢的實效及開發風險管理之自動化稽核作業系統及預警系統等項，分述如下：

(一) 健全金融管理法規與建立金融檢查制度。

造成國內金融危機的主要因素乃是現行國內金融檢查制度不夠健全，以及金融機構內部監督不周，加上主管機關對於金融業務之執行不夠落實所形成。

我國政府應全面檢討金融監督管理制度，包括金融法令的訂定與修訂、平時經常的監督、妥善查核評估的金融檢查，及有效執行行政處分的四個要項之協調運作，並針對金融業之發展與改變，採取主動且具有效之監理作業，建立宏觀並有前瞻性的金融監理制度，以提高金融監理績效。

我國現行金融檢查制度係由財政部主導，但鑑於組織與人員的不足，財政部又將部分金融檢查業務「委託」中央銀行與中央存款保險公司辦理。不過因多頭馬車的架構下，有關行政程序的處理往往導致各機關互相掣肘的現象，影響金融檢查的效能，更由於檢查的標準不一，檢查人員的專業能力參差不齊，而迭生困擾與爭議。

由上可知，現行我國金融管理制度，系屬國內管理型態，基本上是行政管理權集中於財政部，檢查權則是分工檢查。但是由於金融政策涉及個人、公司及財團多方利益，加上金融自由化與全球化趨勢，並朝向國際競爭型態，金融市場已無地域限制，為使監理體系簡單化，監理組織專業化，並朝向監理業務獨立性，使金融監督管理功能之有效發揮，應將金融監理機關從財政部或中央銀行獨立出來，儘速建立「金融監督管理委員會」，統籌執行整體監理事宜，提供一個具有穩定及效率的監督管理環境，以便該監督管理體系在職權獨立及預算獨立之中使金融發展政策與監理事務能夠有效整合，加速全面金融現代化工程及因應國際金融競爭趨勢。

另外我國應加強金檢人才之培育、訓練，與素質的提昇。尤其應參考美國金檢人員訓練的模式與制度，建立金融業務的證照制度，此乃由於金融機構檢查之工作係高度專業化之工作，需要具有專精之學識與經驗之金檢人員從事金融檢查工作。其目的主要在於提昇我國金融監理之專業知識及能力，以避免金融危機的發生。

美國負擔金融監理任務之主要機關為聯邦金融監理局，其相關費用由各受監理

之金融機構依資產規模攤派，另聯邦金融監理居於對金融機構執行特定檢查任務時亦依規定收取費用，並得要求預先支付。因此有關我國金融監理機構的費用及相關金檢費用之支出，可由受檢之金融機構負擔，以符合使用者付費之原則及增加金融監理職權之獨立性。美國此種制度，有助於落實使用者付費之原則。如此得以使聯邦監理局得以預算獨立，不受政黨政治之干預，亦可減輕政府之負擔。

綜合言之，我國金融監理制度，長期以來受限於預算與人事的限制，對於日益複雜龐大的金融監理工作早已負擔過於沈重，實有必要賦予金融監理機關首長任期制，使其獨立超然處理金融管理事宜。同時應採對監管的金融單位收費制度，使該機關的預算能夠獨立於政府官僚體系之外，使該機關具有獨立自主之財源。同時獨立的預算也能夠使更多優秀人材投入金融監理單位。

(二)加強資訊共享並充分實質合作，以加強金檢的實效。

金融監理不應僅依賴金融監理機關力量，更應運用市場監督與制裁功能發揮更大功效。我國金融監理機關公開揭露之金融機構相關資料計有財政部金融局每月編印之「金融機構業務統計輯要」、中央銀行每月編印之「金融機構業務概況年報」及每季編印之「本國銀行營運績效季報」，以及存保公司編印之「全國基層金融機構暨相關指標統計季報」，公開之內容為金融機構之主要資產負債、損益項目及財務指標，雖已主動公開逾期放款相關資訊，但仍止於同業平均數之揭露，未及於個別機構之情況。建議對於金融機構財務資訊之揭露，除年度財務報表外，並由金融監理機關提供整體面之同業經營績效分析，對個別金融機構之資訊揭露，除公開一般性之資產、負債、提益金額與相關財務比率，並提供同群組平均資料外，對逾期放款、呆帳損失、備抵呆帳及衍生性金融商品的比率，也應有詳細分析。

許多國家金融監理對其內部產生之個別金融機構評等等級，大多列為機密資訊，未予公開揭示，但是美國乃將檢查評等揭示於檢查報告中，函知受檢單位最高管理階層或董事會密參。因此為有效發揮金檢的實效，建議我國監理機關應適度揭露金融機構經營資訊，並提供各項諮詢服務，以維護消費者知的權利，及充分發揮市場監督與制裁功能。

巴塞爾銀行監理委員會於1998年九月發布「國際清算銀行金融機構資訊公開揭露建議報告」，建議銀行於財務報表及其他揭露資料中，提供及時資料，我國政府

應將國內金融機構重要之財務、業務資訊，設計一制式格式，就金融機構性質之不同，依資本適足性、資產品質、管理、獲利能力及流動性的要項，設計適當之揭露項目，責成金融機構自行於其電腦網站公開揭露之可行性，俾使資訊得以即時揭露，市場制約功能得以發揮。

(三)開發風險管理之自動化稽核作業系統及預警系統

金融機構宜儘速建立衡量利率及市價風險之管理模式，從定期評估其適當性及真實風險揭露情形，以避免承受過高之業務風險，我國迄無良善之風險管理模型可作為評估依據，宜建立適當的風險管理評估模型。例如企業之財務槓桿都利用銀行等金融機構，譬如用公司資產為抵押，或利用子公司買回母公司股票之資產為抵押，或利用母公司對子公司之保證之行為，這些超額的財務槓桿，一旦企業發生財務危機，都會發生金融機構之逾期放款增加。此一現象顯示金融機構所面對的企業集團風險，並無整體性的面對措施，或因財務分析能力欠佳，或因銀行本身之債信缺乏謹慎保守的管理策略，或對整體企業之評估失當，或其銀行之管理理念欠佳等等，均足以形成此等現象之惡化。因此有必要於金融機構中開發風險管理之自動化稽核作業系統。

金融監理機關之外部控管(regulation)應著重於持續監事、主動預警，而非依賴檢舉或事後爆發危機再作處理，若能結合其他機關及民間單位共同建立「全國授信總歸戶預警機制」，將股票質押、財產質押額度、關係企業(關係人)在全國全國右金融機構保證額度之使用、信用交易額度等資訊的資訊加以整合，可由財稅系統與徵信資訊系統加以整合，對於財產不當抵押、超貸情形發生應有預警之效果，再逐步規畫整合其他系統，創造一個預警能力高之危險管理環境。

我國最近若干金融機構由於經營不善，長久以來諱疾忌醫的結果，終於暴發擠兌的情況，充分暴露金融機構內部控制及風險管理制度之鬆弛，引發了金檢制度須要徹底改革的必要性。為落實風險管理理念，可參採美國實施的「風險管理」系統自動稽核制度，訂定利率風險評量方法及公式，提供資產負債及表外項目之經濟價值計算方法，設計利率風險揭露報表及研擬相關檢查作業程序，發展成一套自動化作業系統，供檢查及監理人員實際運用於監理業務。

伍、研究建議

一、我國應強化知識經濟的附加價值，建構新的管理模式，創造新的思維，也就是開創以創新為基礎的新經濟體系，在此一體系中，財經政策、金融體制，都應隨資訊與通訊科技的快速發展與高度運用，使我國的產出、就業及投資明顯轉向知識密集型產業。

二、健全金融管理法規與建立金融檢查制度。對於法規制度不健全，未能有效遏止企業之不當財務操作造成金融危機等問題，實有必要針對健全銀行內部控管、強化銀行外部稽核、健全並落實金融監理機制、提出長期性之必要結構之法律與制度改革措施，並研究建立金融危機處理之合理機制，以強化危機處理能力並彌補短期救急措施之不足。

三、建議網羅具有檢查、稽核、資訊等各方面實務經驗、學有專精之各界人士，共同研訂檢查標準作業程序、作業功能、資訊內容、評估方式等作業內容，以開發出一套能輔助檢查及監理作業進行之自動化稽核作業系統，提供標準化檢查程序，使檢查人員能集中心力，針對異常部分加強重點審核和分析，適時匡正，以強化檢查及監督之功能。

四、應將金融監理機關從財政部或中央銀行獨立出來，儘速建立「金融監督管理委員會」，統籌執行整體監理事宜，以便該監督管理體系在職權獨立及預算獨立之中使金融發展政策與監理事權能夠有效整合，加速全面金融現代化工程及因應國際金融競爭趨勢。

五、加強資訊共享並充分實質合作，以加強金檢的實效。

因政府監理負有監控全體金融體系風險的重責大任，同時對於全面性的財經資訊能夠有效持有及掌控。因此建議我國政府對於金融機構財務資訊之揭露，除年度財務報表外，並應由金融監理機關提供整體面之同業經營績效分析。另外對個別金融機構之資訊揭露，除公開一般性之資產、負債、提益金額與相關財務比率，並提供同群組平均資料外，同時應對逾期放款、呆帳損失、備抵呆帳及衍生性金融商品的比率，也應有詳細分析。

同時應充分運用網路電腦科技，對內，架設企業網路，整合資訊，提供快而有效的存取工具，供資訊查詢及下載使用；對外，建立網站，揭露金融機構經營資訊表現資

訊自由化的成效。各監理機關彼此之間也透過網際網路相互連結，配合各種監理及檢查運用系統需要，也相繼建立許多資訊下載網站，供各地檢查及監理人員隨時下載資訊運用於系統中。

六、開發風險管理之自動化稽核作業系統及預警系統

風險管理不僅成為銀行經營者關心的重點，而且也是金檢主管金融監理的新方向。有鑒於此，巴塞爾銀行監理委員會及美國的銀行監理機構，不斷公布新的風險衡量方法與金融監理法規，這些公布的結果，為各國主管監理單位所重視並採行。我們可以參採以上的有關資訊及美國實施的「風險管理」系統自動稽核制度，訂定利率風險評量方法及公式，提供資產負債及表外項目之經濟價值計算方法，設計利率風險揭露報表及研擬相關檢查作業程序，發展成一套自動化作業系統，供檢查及監理人員實際運用於監理業務。

陸、學術研討會研討報告

前往奧克拉荷馬大學(Oklahoma City University)的Meinders of Business 參與課程相關研討會，會中討論開發中國家如何解決債務危機及如何健全金融體系。

該研討會經整理計有以下的有關程序內容與相關結論：

一、討論主題：開發中國家如何解決金融債務危機及如何健全金融體系。

二、討論大綱：

- (一) 開發中國家金融危機的徵兆、演變及其影響。
- (二) 對於受到金融危機的衝擊，各該政府作了那些解決或減輕金融危機的事情？
- (三) 金融債務危機的處理在最大利益面和最小損失面有什麼可以做的。
- (四) 在國際貿易自由化中如何加強國際經濟秩序與國際金融系統的改革？
- (五) 「福利國家」趨勢是否會造成政府支出過於龐大，甚至導致財務的危機？
- (六) 金融危機事件如何改變成本和會計，其優勢與劣勢如何？

三、開發中國家解決金融債務危機及健全金融體系的時代背景

- (一) 從1997年發生亞洲金融風暴，國際債務危機已經主導了發展中國家的經濟決策，尤其是在亞洲國家。全球的1998年經濟成長從1997年的4.1%降到了1998年的3.1%，1999年的全球成長則提高到3.7%。
- (二) 亞洲金融危機的背景的產生乃是由於1. 金融危機國家經濟的成就與投資的過熱。2. 外部經濟環境起初有利(包括有利的外資投入)，1996-1997年轉為不利。3. 國欠總體經濟及匯率政策的缺陷與不協調。4. 機構上的弱點(特別是金融部門)，基於其經濟及金融體系的缺失，無法承受惡化情勢的考驗。
- (三) 由於金融體系及其他配套結構性的缺陷形成低品質及過度的投資，加上財務不透明化延緩大眾瞭解金融問題嚴重性，而僵化的金融體系包括管理金融機構的法令規章不健全、金融機構缺乏處理危機的經驗以及公司管理不善，造成銀行間的不當的融資，更使經濟脆弱而不堪一擊。

四、面對金融危機國際的因應措施：

- (一) 泰國改採管理式浮動匯率制度，大幅削減政府支出，提高貨物稅及奢侈品稅負、限制企業運用外匯、推動國營事業民營化，並紓困中小企業出口商。
- (二) 馬來西亞延緩並取消多項大型建設計劃及政府採購，以減少政府支出。
- (三) 印尼採取浮動匯率制度凍結多項公共工程建設，鼓勵出口，緊縮貨幣，並對於銀行採取整頓措施。
- (四) 日本提出振興景氣緊急對策，包括放鬆管制、活絡土地交易、振興科技、扶助中小企業、加速改善市場參與、修改稅制等。
- (五) IMF的紓困措施以提供千億美元的融資援助，同時要求各國採行經濟改革措施。
- (六) APEC提出「提昇亞洲區域合作以促進金融穩定新架構」，倡議加強區域監督機能，並以合作融資協定(Cooperative Financing Arrangement)，建立有助於穩定金融市場專案小組。

五、研討會結論摘要：

(一)公部門規模未必會影響經濟表現。並沒有太多證據顯示公部門會影響經濟表現，因為那些公部門規模小的國家，其經濟表現反而比公部門規模大的國家來得更好。所以必須以其他變數來解釋經濟體系的內涵與結果。

(二)福利計劃的實施，常造成「大政府」的出現，不僅使公共支出龐大，且也使國家必須面臨一些危機，常常工業社會的政府福利計劃，只意味著快速的提供「好的產品」以滿足人民的需求，卻忽略其他價值的存在，如正義、公平，所以只要對政府的觀念仍是龐大的、笨拙的、無效率的，則政府在公共支出與公共管理上就一定會有危機出現。

(三)改革金融環境與並建立穩定的資本市場恐怕已不是在建造更多的金融機構，而是在於建立權威、執行紀律與維持效能。從美國羅斯福總統市政的改革方案、李光耀對新加坡政府機關的效能主張。以及前香港證券會主委梁定邦對香港金融市場的看法，都以邁向建立一個有效能及有秩序的金融市場與金融體系。

(四)市場因素對於不良金融事件的影響有三：

1. 當局部金融市場的價格走勢與主力投資者的判斷相差較大時，如果有大量資金非法注入，則可能出現不良金融事件。
2. 當國家金融政策的調整變化使某些金融工具暴露出自身弱點時，如果相關利益主

體採取非法手段應付，則會出現比較嚴重的金融事件。

3. 當在較大範圍內金融工具投資管道的自身膨脹嚴重脫離經濟發展程度，形成較大的斷層時，如果缺乏對投資管道和工具的規範管理，則會出現非常嚴重的不良金融危機。

(五) 最近幾次的世界金融風暴帶給各國許多新的啟示，過去舊有的產業政策、出口導向、重商主義之經濟發展模式，已經不再能迎向世界新的經濟發展潮流，特別是開發中國家的經濟發展政策勢必要改弦更張，而比較有可能的走向是逐漸向歐美以市場經濟為導向的發展模式的方向趨近。

(七) 開發中國家經濟基本面出現重大問題是產生金融風暴的最大原因，尤其在全球大力鼓吹並邁向經濟自由化的今天，整個國際金融體系對於國際游資的流動，可說是處於一種無政府的狀態。因此未來避免世界金融風暴的產生，應該要有一個國際金融的預警機構，採取必要的措施，嚴格管制任何一個國家的外債(包括政府及民間的)不能超過其所擁有的外匯儲備，一旦超過界限，這個國家以及其銀行的信用評等就被大幅降等，甚至逼迫其盡力減少外債。只要能從各國外債監控等方面得到實際效應，就起碼可以減少許多國家經濟出現危機的機會。

(七) 為了在全球經濟日益自由化，市場日益開放的趨勢中避免國際外匯投機同等炒作，對於國際貨幣交易(尤其是非貿易性交易)酌予課稅，以增加國際貨幣交易的成本，並減少國際貨幣交易的投機風氣。現在全球每日的國際貨幣交易量當中，百分之九十以上都是非貿易性的交易，這類以衍生性金融商品為主的交易，可能已經遠超過避險的目標而助長投機的行為，並且成為國際金融動盪的一大因素實有必要加以防範與規範。

柒、結語

對於國家金融與經濟免於泡沫經濟的危機最根本的解決之道，乃是大量發展高科技資訊及其他高科技產業，努力往「知識經濟」的大方向邁進。此一時代是一個知識經濟的時代，任何一個國家都必須在知識經濟的領域中找到自己的定位與立基。經由全球化、新資訊、新科技、新媒體的發展，國家對於經濟發展的領導需要大批具最新知識，能整個不同科技，具冒險精神，以及積極創新能力的知識工作者，以便不斷地創造新產品，滿足顧客的新需求，使知識經濟時代能夠真正在台灣生根並茁壯。

從過去東南亞金融危機的發生，我們得到一些啟發，一個國家如果一味地採取擴張措施，追求經濟成長，以致傷害到經濟的體質，終歸無法維持長期持續成長，甚至要付出很大的代價。以我國為例，過去幾十年來我國的經濟一直處在高度繁榮發展之中，其中有一些部份是真實的，但是有些部分則是虛偽的(如房地產與股市價格的不當上漲等)，如果加上過於寬鬆的貨幣政策，使許多資金投資於非生產性用途，很容易導致泡沫經濟的發生。再加上金融機構的運作未上軌道，體質脆弱，公私經營機構，特別是基層金融機構與若干平日即不務正業的大企業不當的金融往來，盲目的擴充虛胖，再加上黑金結構的蟠踞及社會的普遍腐敗，遂造成目前非常嚴重的泡沫經濟，整個經濟可說是處處佈滿地雷，舉步維艱，隨時都有暴發經濟與金融危機的可能性。今後政府一方面仍應加強推動各項金融自由化措施，包括尊重市場機能、穩定物價、健全財政、持續改善投資環境，另一方面加強金融紀律化的工作也不容忽視，我國政府應致力建立一個獨立且有效率的金檢單位，並強化金融監理工作防火牆的建立。安全及穩健經營銀行董事會及高層管理部門負有主要的職責，有效監事管理部門是防止潛在問題的第一道且是最重要的防線，而官方的金融監理機構負有監控全體金融體系風險的重責大任，則是維護金融穩定與安全的第二道防線，更應有效推動各項金融檢查措施，強化管理資訊系統，以確保總體金融體系的健全與穩定。

檉 檉